

Modifiche ad una centrale di gassificazione e AIA

Cons. Stato, Sez. IV 31 ottobre 2024, n. 8680 - Neri, pres.; Fratamico, est. - Co.La.Ri. - Consorzio Laziale Rifiuti (avv.ti De Luca e Marrapodi) c. Regione Lazio (avv. Chieppa).

Ambiente - Modifiche ad una centrale di gassificazione - Istanza di modifica dell'AIA - Modifiche sostanziali.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

1. L'oggetto del presente giudizio è costituito dalla nota prot. 98407/db/04/13 del 21 maggio 2012 della Regione Lazio, Dipartimento programmazione economica e sociale, Direzione regionale attività produttive e rifiuti, con cui è stato comunicato, in risposta ad un'istanza di modifica dell'AIA (autorizzazione integrata ambientale) rilasciata con determinazioni regionali del 13 agosto 2009 e del 21 giugno 2010, che ai sensi dell'art. 29-*nonies* co. 1 d.lgs. 152/2006, le modifiche progettate alla centrale di gassificazione sita in nel Comune di Roma, via di Casale Lumbroso n. 4018, loc. Malagrotta, erano da considerarsi "sostanziali".

2. Tale provvedimento è stato impugnato dinanzi al T.a.r. per il Lazio dal Co.La.Ri. (Consorzio laziale rifiuti) sulla base dei seguenti motivi:

a) violazione e falsa applicazione della d.G.R. Lazio n. 239/2008 art. 3.2.1, prime linee guida, violazione e falsa applicazione dell'art. 29-*nonies* del d.lgs. n. 152/2006, violazione e falsa applicazione degli artt. 21-*quinqües* e 21-*nonies* l.n. 241/1990, violazione dei principi generali dell'atto amministrativo, violazione delle regole sul procedimento amministrativo;

b) violazione e falsa applicazione dell'art. 10-*bis* della l.n. 241/1990, violazione dei principi generali dell'atto amministrativo, violazione delle regole sul procedimento amministrativo;

c) violazione dell'art. 3 della l. n. 241/1990, violazione e falsa applicazione del d.lgs. n. 152/2006 (artt. 3-*quater*, 3-*quinqües*, 5, 6, 29-*nonies*, 178) violazione e falsa applicazione dell'art. 15 l.r. Lazio n. 27/1998, violazione e falsa applicazione della d.G.R. Lazio n. 239/2008, prime linee guida, violazione del Piano di gestione dei rifiuti della Regione Lazio d.C.R. n. 14/2012, violazione e falsa applicazione delle determinazioni della Regione Lazio n. B3692 del 13 agosto 2009 e n. C1426 del 21 giugno 2010, assenza di motivazione in merito alla sostanzialità delle modifiche, inesistenza dei presupposti per considerare sostanziali le modifiche, inconferenza e genericità della motivazione, eccesso di potere, sviamento.

3. Con la sentenza n. 8487 del 16 luglio 2021 il T.a.r. per il Lazio ha rigettato il ricorso, compensando tra le parti le spese di lite.

4. Il Consorzio ha, dunque, chiesto al Consiglio di Stato di riformare tale pronuncia, affidando il proprio appello a tre motivi così rubricati:

I - *error in procedendo* ed *error in iudicando*: difetto assoluto di motivazione, ingiustizia manifesta, difetto di istruttoria ed illogicità della decisione impugnata (violazione e falsa applicazione della d.G.R. Lazio n. 239/2008, art. 3.2.1 prime linee guida, violazione e falsa applicazione dell'art.29-*nonies* del d.lgs 152/06, violazione e falsa applicazione degli art. 21-*quinqües* e 21-*nonies* l. 241/90, violazione dei principi generali dell'atto amministrativo, violazione delle regole sul procedimento amministrativo);

II - *error in procedendo* ed *error in iudicando*: difetto assoluto di motivazione, ingiustizia manifesta, difetto di istruttoria ed illogicità della decisione impugnata (violazione e falsa applicazione dell'art. 10-*bis* l. 241/1990, violazione dei principi generali dell'atto amministrativo, violazione delle regole sul procedimento amministrativo);

III - *error in procedendo* ed *error in iudicando*: difetto assoluto di motivazione, ingiustizia manifesta, difetto di istruttoria ed illogicità della decisione impugnata (violazione dell'art. 3 della l. 241/90, violazione e falsa applicazione del d.lgs 152/2006 (artt. 3-*quater*, 3-*quinqües*, 5, 6, 29-*nonies*, 178), violazione e falsa applicazione dell'art. 15 l.r. Lazio 27/1998, violazione e falsa applicazione della d.G.R. Lazio n. 239/2008, prime linee guida, violazione del Piano di gestione dei rifiuti della Regione Lazio, d.C.R. n 14/2012, violazione e falsa applicazione delle determinazioni della Regione Lazio n. B3692 del 13/08/ 2009 e n. C1426 del 21 giugno 2010, assenza di motivazione in merito alla sostanzialità delle modifiche, inesistenza dei presupposti per considerare sostanziali le modifiche, inconferenza e genericità della motivazione eccesso di potere, sviamento).

5. Si è costituita in giudizio la Regione Lazio, deducendo l'infondatezza in fatto ed in diritto dell'appello.

6. Con memoria del 9 giugno 2024 e replica del 19 giugno 2024 le parti hanno ulteriormente sviluppato le loro argomentazioni, insistendo nelle rispettive conclusioni.

7. All'udienza pubblica dell'11 luglio 2024 la causa è stata, infine, trattenuta in decisione.

8. Il Consorzio, titolare, come anticipato, dell'AIA rilasciata con determinazioni regionali del 13 agosto 2009 e del 21



giugno 2010 per la centrale di gassificazione sita nel Comune di Roma, località Malagrotta, ha dedotto:

- di aver avuto la necessità di adeguare il proprio impianto alla normativa sopravvenuta e alle BAT (*best available techniques*), aumentandone l'efficienza energetica, e di aver, quindi, comunicato alla Regione Lazio, con nota del 22 marzo 2012, le modifiche che intendeva apportare al suo progetto, ritenendole “non sostanziali”;
- di aver allegato alla propria missiva anche una perizia tecnica asseverata per dimostrare il carattere non sostanziale delle modifiche stesse;
- di aver inaspettatamente ricevuto in risposta dalla Regione Lazio, proprio nel momento in cui riteneva ormai già consolidata la sua proposta attraverso il silenzio-assenso, la nota del 21 maggio 2012 nella quale, in ragione della natura sostanziale delle varianti comunicate e dell'impossibilità di considerare *tout court* autorizzate le modifiche progettate, veniva invitato dall'Amministrazione a presentare una nuova domanda di autorizzazione;
- di essersi invano rivolto al T.a.r. per il Lazio per contestare la legittimità della suddetta determinazione regionale.

9. Lamentando l'erroneità della pronuncia di primo grado, il Consorzio ha sostenuto che “*avendo la Regione ricevuto ... l'istanza di modifica non sostanziale, corredata di specifica relazione tecnica asseverata in data 22 marzo 2012, a partire dal 22 aprile (2012) ... le modifiche comunicate si sarebbero dovute considerare a tutti gli effetti autorizzate e ricadenti nell'AIA già rilasciata ... (poiché) la nota regionale del 21 maggio 2012 si sarebbe...dovuta considerare tardiva ed inidonea a rimuovere gli effetti ormai consolidatisi per silenzio-assenso*”.

10. Secondo l'originario ricorrente, nella sentenza appellata il T.a.r. avrebbe, altresì, ingiustamente ritenuto irrilevante la perizia asseverata da esso prodotta e finito per affermare, in contrasto con il paradigma normativo del 29-*nonies* del d.lgs. n. 152/2006, la necessità per l'autorizzazione alle varianti “*sempre e comunque (di) un provvedimento amministrativo esplicito*”, negando in pratica l'operatività del silenzio-assenso. La nota della Regione del 21 maggio 2012, priva degli elementi essenziali di un provvedimento adottato in autotutela, non avrebbe, poi, mai potuto essere interpretata come revoca o come annullamento dell'autorizzazione formatasi per *silentium*, con conseguente illegittimità, anche sotto tale profilo, dell'operato dell'Amministrazione.

11. Con il secondo motivo l'appellante ha, invece, dedotto l'insufficiente valutazione da parte del giudice di primo grado della denunciata violazione dell'art. 10-*bis* della l.n. 241/1990, che avrebbe, a suo dire, dovuto trovare piena applicazione anche nella fattispecie in questione, avendo la nota regionale del 21 maggio 2012 valore provvedimentale, immediatamente lesivo dei suoi interessi.

12. Con il terzo motivo l'originario ricorrente ha, quindi, insistito per l'erroneità, in ogni caso, della qualificazione come “*modifiche sostanziali*” dei mutamenti progettati per il suo impianto, che non avrebbero comportato, in realtà, alcuna variazione dei parametri stabiliti dall'art. 5 del d.lgs. n. 152/2006, non producendo effetti negativi o significativi sull'ambiente o sulla salute umana – i quali non avrebbero, perciò, dovuto essere dati per “presunti” dall'Amministrazione.

13. A parere dell'appellante, il giudice di primo grado si sarebbe, poi, “*appiattito completamente sulla motivazione riportata nel provvedimento regionale senza esaminare e, quindi, compiendo anche un vizio di omessa pronuncia, tutte le argomentazioni*” svolte nel ricorso, con particolare riguardo:

- al fatto che tutte le modifiche presentate come varianti ricadevano all'interno del sito produttivo per cui era vigente l'AIA, già comprensivo anche dell'area assoggettata in base al Piano di gestione dei rifiuti d.C.R. n. 14/2012 al vincolo della fascia di rispetto di 150 m da corsi d'acqua, torrenti e fiumi;
- all'ottica di miglioramento tecnologico in cui le varianti progettate andavano ad inserirsi, essendo finalizzate al raggiungimento di più alti valori di efficienza energetica dell'impianto;
- all'assenza in concreto dei pretesi effetti negativi e significativi per gli esseri umani e per l'ambiente, non ricollegabili alla mera variazione delle materie prime utilizzate (coke e calcare) che, lungi dal risultare maggiormente inquinanti, avrebbero al contrario contribuito a ridurre l'impatto ambientale dell'impianto.

14. Le suddette censure non sono fondate e devono essere rigettate.

15. Quanto alla prima, il T.a.r. per il Lazio risulta aver correttamente individuato il termine a disposizione dell'Amministrazione regionale per provvedere in seguito alla comunicazione del Consorzio, in applicazione del chiaro disposto dell'art. 29-*nonies* commi 1 e 2 del d.lgs. n. 152/2006 che, per le variazioni sostanziali degli impianti oggetto di autorizzazione integrata ambientale, prevede: “*1. Il gestore comunica all'autorità competente le modifiche progettate dell'impianto, come definite dall'articolo 5, comma 1, lettera l). L'autorità competente, ove lo ritenga necessario, aggiorna l'autorizzazione integrata ambientale o le relative condizioni, ovvero, se rileva che le modifiche progettate sono sostanziali ai sensi dell'articolo 5, comma 1, lettera l-bis), ne dà notizia al gestore entro sessanta giorni dal ricevimento della comunicazione ai fini degli adempimenti di cui al comma 2 del presente articolo. Decorso tale termine, il gestore può procedere alla realizzazione delle modifiche comunicate. 2. Nel caso in cui le modifiche progettate, ad avviso del gestore o a seguito della comunicazione di cui al comma 1, risultino sostanziali, il gestore invia all'autorità competente una nuova domanda di autorizzazione corredata da una relazione contenente un aggiornamento delle informazioni di cui all'articolo 29-ter, commi 1 e 2. Si applica quanto previsto dagli articoli 29-ter e 29-quater in quanto compatibile*”.

16. In base alla ricordata normativa e per il coerente funzionamento del sistema, la prospettazione fornita dal proponente circa la tipologia delle modifiche progettate non può, evidentemente, risultare determinante per l'individuazione del

procedimento applicabile, spettando all'Amministrazione regionale, come già affermato dal T.a.r., la corretta qualificazione della fattispecie. Una diversa interpretazione, che lasciasse di volta in volta al privato, attraverso una sua mera dichiarazione, la scelta dell'*iter* procedimentale da seguire, abbreviando il termine di consolidamento della "comunicazione", indipendentemente dalla effettiva "consistenza" e rilevanza delle modifiche da apportare, finirebbe infatti per snaturare l'istituto del silenzio-assenso, ampliandone a dismisura l'applicazione, ma diminuendo al contempo le garanzie di tutela in un ambito "sensibile" come quello della difesa dell'ambiente e della salvaguardia della salute.

17. La disciplina dell'art. 29-*nonies* comma 1 del d.lgs n. 152/2006, che prevede un procedimento *ad hoc* per le istanze di modifica dell'AIA, non sembra, poi, per la sua struttura, suscettibile di ricomprendere necessariamente alcun preavviso di rigetto, essendo l'*iter* procedimentale destinato a concludersi in caso di varianti "*sostanziali*", non certo con un diniego assoluto, bensì, al massimo, con una comunicazione al gestore di tale qualificazione e con l'invito a presentare "*una nuova domanda di autorizzazione*".

18. Quanto, infine, alla concreta identificazione della natura delle modifiche effettuata dall'Amministrazione nel provvedimento del 21 maggio 2012 – consistenti nell'adozione di tecnologie differenti da quelle autorizzate, con un diverso processo di combustione dei gas di sintesi e con una serie di cambiamenti a livello impiantistico e logistico e nell'utilizzo di nuove materie prime come combustibile primario, comportante tra l'altro la modifica del Piano di monitoraggio e controllo dello stabilimento - questa, espressione di discrezionalità tecnica, appare essere stata illustrata in modo puntuale e congruo nelle sue ragioni di fondo dalla Regione Lazio, anche in relazione agli elementi desumibili dall'art. 5 comma 1 lett. l-*bis* del d.lgs. n. 152/2006, in ogni caso senza l'emersione di profili di manifesta illogicità o di palese errore di fatto, cosicché, come riconosciuto dalla costante giurisprudenza, non è dato al privato (né tantomeno al giudice) sostituire la propria valutazione tecnica – comunque sempre opinabile - a quella espressa dall'Amministrazione, quale ente specializzato cui la legge affida il relativo giudizio per la miglior cura dell'interesse pubblico (cfr. *ex multis*, Cons. Stato, Sez. II, 6 aprile 2020 n. 2248).

19. In rapporto alle pretese omissioni di pronuncia in cui il T.a.r. sarebbe incorso, può poi aggiungersi che tutti i profili rilevanti della controversia, proposti con il ricorso di primo grado, risultano essere stati trattati nella sentenza appellata che, giungendo su di essi a conclusioni ragionevoli e condivisibili, non può che essere integralmente confermata.

20. In conclusione l'appello deve essere, perciò, rigettato.

21. Le spese del grado di appello seguono la soccombenza e si liquidano come in dispositivo.

(*Omissis*)